

OTONOMI DAERAH DAN DAYA SAING AGRIBISNIS

Pelajaran dari Provinsi Lampung

Tri Pranadji

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Makalah ini membahas analisis kebijaksanaan pembangunan pertanian dengan fokus pada aspek kelembagaan. Dikaitkan dengan peradaban ekonomi pasar bebas, penilaian bahwa daya saing agribisnis belum menunjukkan perkembangan yang berarti haruslah diterima sebagai kenyataan. Sejak akhir dekade delapan puluhan, berbagai pendekatan teknik dan ekonomi telah dibuat untuk memecahkan permasalahan daya saing agribisnis, namun hasilnya tetaplah belum menggembirakan. Dahulu wilayah keputusan politik, misalnya pemberlakuan otonomi atau desentralisasi pemerintahan, dalam pembangunan pertanian dianggap sebagai peubah eksogen atau faktor eksternal. Oleh sebab itu, wilayah politik ini seringkali dijadikan “kambing hitam” untuk menjelaskan mengapa daya saing agribisnis tidak kunjung membaik secara signifikan. Hingga sekarang pun mengubah orientasi politik pembangunan bukanlah wewenang dari Departemen Pertanian. Namun demikian, dalam kaitannya dengan upaya mengobati “virus daya saing agribisnis” yang rendah, para peneliti perlu melakukan kajian secara kritis tentang hal tersebut. Tujuannya paling tidak bisa memberikan masukan bagi perumus kebijakan tentang hal-hal yang menghambat upaya peningkatan daya saing produk agribisnis di pasaran domestik maupun dunia.

Diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dan UU No. 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman merupakan landasan kewenangan politik lokal dan pelaku agribisnis setempat untuk meningkatkan kinerja dan daya saingnya. Dalam memasuki arena pasar bebas, hal ini sekaligus memberikan peluang bagi daerah atau pelaku agribisnis untuk mengembangkan potensi kreativitasnya secara lebih bebas. Namun seberapa jauh landasan politik tadi bisa menjadi sumber insentif yang nyata bagi perkembangan agribisnis, masih harus ditelaah secara seksama.

Tulisan ini mencoba menelaah secara seksama sampai seberapa jauh modal politik “otonomi daerah” bisa dijadikan landasan untuk memperbaiki sistem insentif pengembangan daya saing agribisnis di tingkat daerah. Proposisi yang bisa diketengahkan bahwa “jika modal politik tadi tidak bisa

ditransformasikan menjadi kekuatan daya saing ekonomi masyarakat pedesaan yang kegiatannya berbasis agribisnis, maka yang terjadi adalah pengulangan makna sejarah, yaitu: modal politik tadi sekedar wahana untuk cari uang bagi elit pemerintah daerah”. Jika ini terjadi, maka gejala *high cost economy* pada gilirannya bukan saja tidak bisa dipecahkan, melainkan bahkan dipertajam.

Sistematika tulisan ini mencakup beberapa bahasan. *Pertama*, tentang seberapa jauh faktor otonomi daerah sebagai (kekuatan) penggerak sistem (kelembagaan) agribisnis di tingkat daerah. *Kedua*, akan dibahas kesenjangan antara kemauan politik untuk mendesentralisasi dan pengembangan agribisnis dengan kinerja ekonomi riil yang sebagian besar didukung kegiatan agribisnis. *Ketiga*, akan ditelusuri sampai seberapa jauh nuansa otonomi daerah bisa dijadikan wahana menghasilkan sistem peraturan untuk memperbaiki iklim usaha pertanian setempat.

OTONOMI SEBAGAI PENGGERAK AGRIBISNIS?

Diberlakukannya otonomi daerah yang didasarkan pada UU No. 22 dan No.25 merupakan keputusan politik di tingkat pusat. Akan lebih baik jika otonomi terlebih dahulu diuji-coba secara matang atau diberlakukan jauh sebelum akhir abad 20 berakhir. Awalnya diperkirakan hanya sedikit daerah yang menghendaki diberlakukannya otonomi yang didasarkan pada UU No. 22 dan No.25, karena tidak cukup memiliki kesiapan. Walaupun demikian, secara filosofis pemberian otonomi harus dipandang sebagai “*discretionary of power*” (Koeswara, 2000) atau angin segar bagi (masyarakat) daerah untuk lebih bisa mengambil inisiatif dalam pembangunan di daerahnya. Bagi masyarakat agraris seperti di Lampung, dengan adanya otonomi daerah, pembangunan pertanian, khususnya dalam meningkatkan daya saing agribisnisnya, diharapkan bisa dilakukan lebih giat lagi. Jika gambaran ini menjadi kenyataan maka bisa dikatakan bahwa otonomi daerah merupakan penggerak agribisnis yang andal.

Hingga dewasa ini bisa dikemukakan ada empat golongan pelaku atau penggerak utama pembangunan pertanian di Provinsi Lampung, yaitu: masyarakat petani di pedesaan, aparat pemerintah (termasuk penyuluh dan peneliti), para pekerja trampil bermodal kecil (misalnya: penebas, pedagang komisioner dan penjual jasa pasca panen) dan para penguasa modal di bidang agribisnis. Dari keempat pelaku tadi baru aparat pemerintah dan para penguasa modal di bidang agribisnis yang bisa memanfaatkan “modal politik” otonomi daerah sebagai suatu sumberdaya ekonomi. Dua golongan aktor lainnya, yaitu masyarakat petani di pedesaan dan pekerja trampil bermodal kecil, umumnya belum memperoleh informasi yang memadai tentang otonomi daerah, terutama dalam kaitannya dengan pengembangan agribisnis di pedesaan yang menjadi lapangan mata pencahariannya.

Jika diibaratkan sebuah mobil, maka otonomi daerah tadi baru menggerakkan roda depan; sedangkan putaran kedua roda belakangnya tampaknya masih belum bisa diharapkan seirama dengan gerakan roda depannya. Idealnya, otonomi daerah haruslah bisa menggerakkan seluruh komponen atau pelaku agribisnis di daerah; sehingga kinerja sistem agribisnis semakin bisa meningkatkan daya saingnya dalam sistem ekonomi pasar terbuka. Seorang pemimpin politik atau pemerintahan bisa diibaratkan sebagai seorang pengemudi mobil atau seorang navigator. Ia harus mengerti dengan pasti ke arah mana mobil tadi dikendalikan, kemampuan mobil yang dikendarainya, dan apakah semua sistem mobil tadi telah bekerja dengan normal?

Bagi aparat pemerintahan, diberlakukannya otonomi daerah merupakan semakin terbukanya peluang daerah untuk secara lebih bebas melakukan pengaturan kegiatan ekonomi daerah, termasuk di bidang pertanian. Kebebasan tadi bisa diibaratkan sekeping koin yang mempunyai dua muka. Pada satu muka memberikan ruang kebebasan bagi daerah untuk memandang seluruh sistem agribisnis sebagai potensi sumber pendapatan asli daerah, sehingga dari sistem tadi bisa dilakukan berbagai pungutan (melalui pajak atau retribusi) untuk meninggikan pemasukan bagi pendapatan daerah dalam waktu singkat. Pada muka lain, kebebasan tadi merupakan aset strategis bagi daerah untuk secara lebih kreatif dan inspiratif menggairahkan kegiatan agribisnis sebagai andalan perekonomian masyarakat daerah setempat.

Sampai sejauh mana pemberian otonomi menjadi faktor penggerak agribisnis di daerah setempat sangat tergantung pada visi para aparat pemerintah setempat, termasuk dari kalangan legislatifnya. Dari dua muka koin yang disebutkan tadi, gejala yang tampak menonjol adalah pada pandangan yang pertama. Ini menunjukkan bahwa proses pemaknaan otonomi daerah (Rasyid, 2001 dan Hidayat, 2001) masih belum tuntas dan masih bersifat menyebel. Seakan-akan otonomi daerah ini merupakan sumber “*winfall income*” yang tidak boleh dilewatkan begitu saja oleh aparat pemerintah daerah. Sebagian besar produk Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung 2000-2001 berisi penarikan retribusi (Anonymous, 2001), yang hal itu dinilai akan berdampak kurang baik atau kurang memberi insentif terhadap perkembangan agribisnis setempat.

Pelaku agribisnis bermodal besar, misalnya pengusaha kopi, pengusaha jagung atau pengusaha agribisnis kompleks (misalnya PT GGLC) umumnya memiliki jaringan komunikasi yang relatif baik dengan aparat pemerintah. Walaupun belum sepenuhnya bebas dari tekanan penambahan biaya, akibat retribusi perdagangan hasil pertanian. Namun mereka umumnya relatif mudah melakukan *bargaining position* dengan aparat pemerintah yang melakukan pungutan retribusi. Mereka ini bisa dengan cukup mudah mengajukan keberatan pada aparat pemerintah daerah maupun pusat atas adanya beberapa pungutan yang mereka nilai merugikan. Dalihnya adalah bahwa hal itu akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi (*hinhg cost economy*) atau daya saing produk agribisnis di pasar global dan domestik menjadi merosot. Selain itu, mengingat posisi mereka

umumnya sebagai *price leader*, mereka bisa mentransmisikan kenaikan biaya ekonomi (yang seharusnya mereka tanggung) ke penentuan tingkat harga pembelian produk pertanian dari petani atau pedagang pengumpul.

Bagi para pedagang hasil pertanian, gejala yang dirasakan adalah semakin banyaknya pungutan (retribusi) angkutan di jalan raya. Pada kasus angkutan jagung, kenaikan pungutan ini bisa mencapai kenaikan Rp 20 – 30 ribu per truk, atau sekitar Rp 3 – 5 per kg. Ini terjadi, karena setiap daerah seolah-olah berhak melakukan pungutan sendiri; sehingga semakin banyak daerah administrasi yang dilalui akan semakin banyak pula biaya retribusi angkutan yang harus dikeluarkan oleh pedagang. Untuk mengatasi ini biasanya pedagang membagikan beban biaya tadi pada harga pembelian di tingkat petani dan sedikit mengurangi tingkat keuntungannya. Beberapa kasus pungutan juga dilakukan atas penggunaan alat pasca panen di tingkat desa.

Kesulitan yang dialami oleh para pedagang hasil pertanian atau pengusaha pasca panen tingkat desa adalah dalam permodalan dan keorganisasian usaha. Dalam dua tahun terakhir ini, mereka umumnya tidak merasakan adanya tambahan kemudahan dalam memperoleh bantuan permodalan. Untuk bisa menjalankan usahanya mereka umumnya tidak memperoleh modal dari lembaga keuangan seperti perbankan. Mereka umumnya bisa menjalankan usahanya dengan modal kepercayaan ("*interpersonal trust*") dengan petani atau pengusaha atau penyandang modal besar. Mereka ini punya ketrampilan yang cukup dalam menjalankan usahanya. Hanya saja, mereka ini kurang mampu mengakses lembaga penyedia jasa permodalan formal. Selain kesulitan dalam melakukan pengumpulan modal, juga menjadi sangat tergantung pada "belas kasihan" pengusaha atau pemodal besar. Organisasi ekonomi tingkat desa, semacam KUD, sudah jarang ditemui lagi. Bahkan banyak KUD, setelah memasuki krisis ekonomi, yang mengalami disfungsi dan ambruk. Dalam era otonomi ini, justru peran lembaga ekonomi tingkat desa mengalami degradasi cukup berat.

Bagi masyarakat petani, diberlakukannya otonomi daerah, khusus yang berkaitan dengan usaha pertanian, secara ekonomi belum dirasakan manfaatnya. Naluri ekonomi atau pelaku agribisnis di pedesaan belum sepenuhnya mendapat dorongan gairah dari pemberian otonomi ini. Dengan kata lain, pelaksanaan otonomi belum menunjukkan pada pemihakannya pada pelaku ekonomi di pedesaan (Nugroho, 2000). Bersamaan dengan diberlakukannya otonomi daerah, kredit pertanian semacam KUT tidak lagi bisa diperoleh dengan mudah. KUD tidak lagi bisa diandalkan untuk menjadi lembaga jasa penyalur kredit atau agen penjamin untuk memperoleh sarana atau input pertanian. Akibatnya, di tingkat usahatani terjadi peningkatan krisis permodalan. Dalam situasi demikian, umumnya petani tidak lagi bisa mentargetkan tingkat produksi usahatannya (misalnya; kopi, padi dan jagung) seperti tahun-tahun sebelumnya. Secara riil, pendapatan petani pada masa diberlakukannya otonomi daerah umumnya mengalami kemerosotan.

Asosiasi petani di tingkat desa, seperti kelompok tani, umumnya hanya mempunyai pengaruh ke dalam. Kemampuan asosiasi petani tadi untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan atau peraturan daerah masih sangat kecil, atau nyaris tidak ada sama sekali. Asosiasi petani yang umum dikenal secara terbuka adalah seperti kelompok tani dan KUD. Hampir tidak ada asosiasi lain yang tidak dibentuk pemerintah mendapat pengakuan atau hak hidup, walaupun petani sendiri merasa kurang memilikinya. Dengan kata lain bahwa organisasi petani memberi kesan serba pemerintah ini masih sukar dihilangkan. Secara kesejarahan, pembentukan keorganisasian petani sebagian besar merupakan proyek pemerintah. Di luar itu, walaupun ada dan efektif, umumnya digolongkan sebagai organisasi non-formal; misalnya organisasi yang mencerminkan hubungan fungsional antara petani dan pedagang hasil pertanian bermodal besar di tingkat desa.

Dalam keorganisasian ekonomi, masyarakat petani telah terlaajur diposisikan sebagai subordinat organisasi keaparatan pemerintah. Mereka ini tidak lebih dari konsumen peraturan daerah, dan sepenuhnya hanya sebagai *"price taker"*. Peraturan daerah yang lebih menekankan pada pungutan retribusi, yang justru sebagian besar mengena pada produk pertanian setempat, lebih banyak berimplikasi negatif terhadap kegiatan pertanian di pedesaan. Hanya saja, mengingat alternatif usaha lain masyarakat pedesaan di Provinsi Lampung masih sangat terbatas, maka kegiatan pertanian di pedesaan tetap tidak mengalami kemerosotan yang parah.

Institusi, seperti AEKI atau ASPEMTI setempat, belum banyak bisa diharapkan bisa membantu menguatkan peran masyarakat petani ini. Advokasi dari kalangan LSM, perguruan tinggi daerah atau asosiasi yang bersifat sukarela (*"voluntary agents"*) lainnya untuk pemberdayaan masyarakat petani pada masa diberlakukannya otonomi daerah ini juga belum menunjukkan gejala yang menggembirakan. Secara umum dapat dikatakan bahwa pemberian otonomi pada daerah (kabupaten/kota) belum bisa mendorong lembaga dan organisasi ekonomi di pedesaan dan kecamatan di daerah setempat berkembang ke arah yang lebih berdaya saing secara berarti. Jika tatanan institusi ini tidak banyak mengalami perbaikan yang berarti, dalam jangka pendek, hingga tahun 2004, diperkirakan perkembangan pertanian atau daya saing agribisnis di Provinsi Lampung tidak akan mengalami perkembangan yang berarti. Oleh sebab itu bisa dikatakan bahwa implikasi otonomi daerah dalam waktu beberapa tahun ke depan ini belum memberikan dampak positif bagi pengembangan kelembagaan pertanian di pedesaan.

KESENJANGAN ANTARA POLITIK DAN EKONOMI

Di muka telah dijelaskan bahwa implikasi diberlakukannya otonomi daerah terhadap keempat pelaku atau penggerak agribisnis tidaklah sama atau

bersifat sangat asimetris. Ini menunjukkan bahwa di antara para penggerak agribisnis di daerah, terutama dalam memanfaatkan keleluasaan otonomi daerah, terdapat kesenjangan yang cukup berarti. Walaupun belum dilakukan pemeriksaan yang mendalam, sangat terasa bahwa pembuatan peraturan daerah lebih disandarkan pada rasionalitas ekonomi aparat pemerintah (termasuk aparat di kalangan legislatif daerah, DPRD). Menurut McKenzie dan Tullock (1978), para birokrat atau aparat pemerintah adalah makhluk rasional. Mereka mempunyai kecenderungan (psikologis) bertindak rasional untuk memenuhi kepentingannya sendiri dahulu. Tanpa adanya mekanisme *check and balance* antara kelompok masyarakat atau lembaga pembuat peraturan dan kelompok masyarakat yang diatur, diperkirakan akan mudah terjadi distorsi pada langkah yang ditempuh dalam rangka pencapaian tujuan ideal pemberian otonomi daerah.

Di kalangan pembuat peraturan daerah terdapat kecenderungan menggunakan dasar rasionalitas yang berlebihan dan bersifat sempit (“lokalistik”) dalam pembuatan peraturan daerah. Dari pengamatan di lapangan dapat dirasakan bahwa yang terjadi adalah bahwa para birokrat atau aparat pembuat peraturan daerah cenderung lebih mengutamakan untuk memikirkan apa yang lebih bisa memberikan keuntungan pribadi dan kelompoknya dalam jangka pendek. Kebanyakan pembuatan peraturan daerah tadi lebih mengutamakan pungutan atau retribusi untuk PAD dari pada bagaimana melakukan penguatan institusi ekonomi yang bisa menggairahkan kegiatan ekonomi yang berbasis agribisnis dan masyarakat pedesaan. Ini menunjukkan bahwa antara otonomi daerah sebagai “modal politik” dan sebagai instrumen kelembagaan untuk menggairahkan kegiatan ekonomi daerah masih terdapat kesenjangan yang besar. Visi otonomi, untuk lebih menggairahkan kegiatan agribisnis di pedesaan, belum dijadikan dasar oleh aparat pemerintah.

Kebanyakan peraturan daerah dirumuskan oleh para politisi formal di lembaga legislatif dan eksekutif tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Para pelaku ekonomi, seperti petani, pemuka masyarakat atau adat, pengusaha agribisnis, atau orang-orang yang berpengaruh di masyarakat tidak banyak dilibatkan dalam pembuatan peraturan. Para pelaku ekonomi cenderung diposisikan sebagai subordinat dari para politisi formal (pusat dan daerah), dan mereka harus tunduk pada pejabat atau elit politik formal. Dalam situasi yang integritas atau “*sense of crisis*” para politisi formal belum menunjukkan bisa sepenuhnya diterima dan dinilai layak oleh masyarakat, maka pembuatan peraturan yang berkaitan dengan daya saing ekonomi yang berbasis kegiatan agribisnis pedesaan hendaknya dimusyawarahkan secara terbuka dengan para pelaku agribisnis setempat. Jika pembuatan peraturan yang dimaksud tidak ditempuh melalui kelaziman normatif seperti itu, maka asas akuntabilitas dari pembuatan peraturan diperkirakan sulit terpenuhi.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, gejala kesenjangan antara kemauan politik (“ideal”) dengan kegairahan ekonomi masyarakat pedesaan yang berbasis kegiatan agribisnis (“realita”) telah menjadi kenyataan. Masyarakat

pedesaan, sebagai salah satu penggerak dan pelaku utama agribisnis mengalami pelemahan gairah. Hanya saja memang masih sulit dipisahkan, “apakah melemahnya gairah pelaku agribisnis di pedesaan tadi sebagai dampak dari diberlakukannya otonomi daerah atau karena krisis keuangan yang dialami pemerintah ?” Adanya kesenjangan visi otonomi daerah dengan praktek ekonomi biaya tinggi di daerah, misalnya karena peraturan yang mendisinsentif perekonomian pedesaan yang berbasis agribisnis, tampaknya masih sulit dibantah. Di sisi lain, krisis ekonomi dan keuangan yang dialami negara yang menyudutkan daerah untuk mencari sumber dana sendiri untuk menjalankan roda pemerintahan setempat juga harus diterima sebagai kenyataan.

Keluhan pelaku agribisnis tingkat desa, terutama para petani dan pelaku agribisnis trampil bermodal kecil, secara kelembagaan kurang mendapat tempat penyaluran. Lembaga Kepala Desa lebih banyak memerankan sebagai kepala administrasi desa dari pada sebagai kepala pemerintahan. Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1979 (UU No. 5 Tahun 1979) tentang Pemerintahan Desa, peran Kepala Desa dalam mengatur pemerintahan desa sangat kuat (Widjaja, 1996), dan cenderung sebagai figur sentral di pedesaan. Secara struktural (“politik”) Kepala Desa bertanggung jawab kepada Camat dan Bupati, sebab menurut UU No.5 Tahun 1979, Kepala Desa diangkat oleh Bupati (mewakili Gubernur). Lembaga Pemerintahan Desa ini sukar diharapkan sebagai wahana untuk memperjuangkan kepentingan pelaku agribisnis di desa setempat. Perannya sebagai representasi kepentingan masyarakat pedesaan setempat tidak begitu kuat. Banyak dari kalangan masyarakat menilai bahwa Kepala Desa lebih cenderung sebagai kepanjangan tangan (“politik”) pemerintah atas desa dari pada kepanjangan dari masyarakat desa yang dipimpinnya. Pemberdayaan ekonomi atau daya saing agribisnis setempat diperkirakan akan mengalami banyak hambatan jika disandarkan pada inisiatif Kepala Desa.

Dalam periode transisional seperti saat ini, terutama yang menyangkut penyehatan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, kesenjangan antara visi politik dan ekonomi sangat mudah terjadi. Dampak pemberian otonomi tadi baru bisa dirasakan dari segi tatanan politik formal dan penyelenggaraan sistem pemerintahan. Aspek yang menonjol dirasakan adalah adanya pengalihan sebagian kewenangan formal pemerintah pusat ke daerah (kabupaten). Persoalannya adalah apakah dengan modal kewenangan tadi ekonomi atau daya saing agribisnis masyarakat daerah akan semakin maju atau malah sebaliknya. Jika kewenangan tadi diikaitkan dengan upaya pemberdayaan (atau kemandirian ekonomi) masyarakat daerah atau masyarakat pertanian di pedesaan, sebagaimana dikemukakan Sumodiningrat (1977), maka dampak yang dirasakan dari adanya otonomi masih jauh dari sasaran. Ekonomi pedesaan yang digerakkan oleh kegiatan agribisnis yang bernilai tambah relatif rendah masih belum bisa memanfaatkan peluang otonomi untuk meningkatkan kinerja dan daya saingnya.

Dalam pemberlakuan otonomi ini, terjadinya kesenjangan antara kemauan politik (“di atas meja”) dan realita ekonomi di lapangan hingga saat ini masih

sangat terasa. Sebagaimana layaknya suatu hal baru (“inovasi”), pemberlakuan otonomi telah menimbulkan reaksi pro dan kontra yang cukup hangat pada berbagai kalangan di masyarakat daerah. Gejala goncangan mental atau budaya (“*cultural shock*”) yang melibatkan berbagai tafsiran di kalangan aparat eksekutif, legeslatif, penegak hukum, pelaku ekonomi, peneliti dan para kritisi tidak bisa dihindarkan. Namun kebanyakan pakar ekonomi, politik dan pemerintahan, seperti McKenzie and Tullock (1978), Kahin (1985) dan MacAndrews dan Amal (1995), berpendapat bahwa dalam rangka demokratisasi politik dan ekonomi (untuk menghargai peran masyarakat daerah secara lebih wajar), pemberlakuan prinsip otonomi dan desentralisasi penyelenggaraan pemerintah sulit ditawarkan lagi.

Pemberlakuan otonomi dan desentralisasi ini tidak harus dipandang sebagai alternatif dari sentralisasi. Ia dapat dipandang sebagai suatu bagian dari evolusi keorganisasian ekonomi publik ke arah yang lebih efisien dan sesuai dengan keragaman situasi dan tuntutan yang wajar (masyarakat) setiap daerah. Pemberian otonomi dalam kaitannya dengan peningkatan daya saing agribisnis di pedesaan tidak bisa semata-mata dilihat dari proses pengalihan kewenangan pemerintahan saja, namun harus dipandang dari perspektif ekonomi politik yang lebih kompleks. Oleh sebab itu, walaupun otonomi (semula) bisa dikategorikan sebagai peubah politik, namun dalam rangka peningkatan daya saing ekonomi daerah atau pemberdayaan ekonomi keseluruhan masyarakat pedesaan yang berbasis kegiatan agribisnis, ia harus dipandang juga sebagai bagian dari input atau peubah ekonomi.

KECENDERUNGAN PERKEMBANGAN IKLIM USAHA

Seperti disebutkan di muka bahwa otonomi merupakan “modal politik” yang sangat penting untuk memacu perkembangan perekonomian daerah. Secara teoritis, pemberian otonomi dapat dipandang sebagai input strategis untuk memajukan perekonomian daerah, termasuk dalam rangka peningkatan daya saing agribisnis setempat. Karena dengan otonomi ini daerah memiliki keleluasan untuk mengakomodasikan dan menkosolidasikan segenap potensi sumberdayanya untuk meningkatkan kapasitas kerja atau kinerja ekonominya secara menyeluruh. Dari sudut pandang optimistik, maka seharusnya otonomi akan berdampak bagus pada perkembangan iklim usaha pertanian setempat. Masalahnya adalah: “apakah dengan otonomi itu dengan sendirinya iklim usaha pertanian setempat akan membaik?”

Walaupun sangat penting, namun otonomi tetap harus dipandang bukan satu-satunya penentu perkembangan iklim usaha. Menurut Pranadji (2001), perkembangan perekonomian pedesaan juga sangat ditentukan oleh kekuatan sistem kelembagaan yang menunjangnya. Jika saja otonomi tadi bisa diarahkan dan difokuskan untuk memperkuat sistem kelembagaan ekonomi yang berbasis

kegiatan agribisnis di pedesaan, maka iklim usaha pertanian di Provinsi Lampung secara keseluruhan secara berangsur-angsur akan berpeluang membaik. Sebaliknya, jika kekuatan otonomi tadi sekedar diarahkan untuk memenuhi target mengumpulkan sejumlah dana segar secara cepat, melalui pemungutan retribusi dan pajak pada pelaku agribisnis, maka jalan untuk mewujudkan iklim usaha yang sehat tadi menjadi semakin panjang.

Dari hasil pengamatan di lapangan diperoleh kesan bahwa kesadaran masyarakat pedesaan di Provinsi Lampung untuk membangun organisasi ekonomi, semacam koperasi, sudah mulai tumbuh. Kesadaran ini semakin besar sejalan dengan mulai dirasakannya bahwa mereka semakin sulit bisa menggantungkan nasibnya dengan mengharapkan bantuan dari pemerintah seperti dulu. Sementara itu, jika mereka harus memilih menggantungkan nasibnya dengan pengusaha besar yang (kaki tangannya) beroperasi di pedesaan, seperti yang selama ini mereka alami, mereka juga sangat khawatir bahwa nasibnya akan sulit bertambah baik. Dengan masuknya siaran televisi di pedesaan membuat mereka bisa belajar lebih banyak tentang kehidupan yang berlangsung di luar desa, termasuk di Jakarta. Di kalangan mereka sudah banyak yang beranggapan bahwa para pejabat dan politisi di pusat juga sedang mengalami kebingungan untuk bisa memperjuangkan nasibnya sendiri, sehingga sangat kecil peluang mereka untuk bisa membantu perekonomian masyarakat petani di pedesaan.

Dengan memperhatikan semakin besarnya gairah masyarakat pedesaan, terutama dari kalangan berumur muda yang memiliki pengetahuan relatif maju, harapan untuk melihat sistem agribisnis di Provinsi Lampung berkembang ke arah yang berdaya saing tinggi masih terbuka. Golongan ini telah mengalami proses pendewasaan secara alamiah, terutama dari segi pematangan tata-nilai ke arah yang lebih maju. Daya resepsi atau penerimaan mereka terhadap teknologi baru tidak perlu banyak diragukan. Beberapa kelemahan yang masih terasa dijumpai pada mereka ini adalah penajaman di bidang "*sense of business*" yang sehat, cara pengorganisasian agribisnis yang efisien atau berdaya saing tinggi, penyediaan jasa permodalan yang sesuai dengan karakteristik sistem agribisnis yang ada di pedesaan, dan kepemimpinan lokal yang bervisi global. Pendeknya, jika beberapa kelemahan tadi bisa diatasi dan sistem pengelolaan sumberdaya agribisnis sebagian besar bisa ditangani sendiri oleh masyarakat pedesaan, maka daya saing agribisnis setempat bisa ditingkatkan untuk menghadapi persaingan pasar bebas.

Dari gambaran ini bisa ditarik suatu arahan bahwa otonomi daerah bisa dijadikan faktor penggerak agribisnis yang sangat handal. Adanya banyak kasus pembuatan peraturan daerah yang saat ini masih terasa sangat kontra produktif, terutama dikaitkan dengan upaya penyehatan iklim usaha pertanian setempat, belum bisa dijadikan dasar untuk membuat "*vonis mati*" bahwa sistem agribisnis di Provinsi Lampung tidak akan bisa berkembang ke arah yang lebih baik. Gejala kontra produktif tadi terjadi, karena tidak semua elemen pelaku agribisnis mau duduk bersama untuk melakukan semacam "*round table*" dalam membuat peraturan daerah yang berkenaan dengan penyehatan iklim usaha pertanian

setempat. Adalah sangat wajar, jika pembuatan peraturan daerah secara sepihak dimonopoli oleh para elit formal lembaga legislatif (DPRD) dan eksekutif (Pemerintah Daerah: Provinsi dan Kabupaten), tanpa melibatkan pelaku agribisnis lainnya (terutama petani). Hal itu akan menghasilkan iklim usaha dan kinerja sistem agribisnis yang tidak efisien atau *currupated system*.

Kecenderungan perkembangan iklim usaha pertanian di Provinsi Lampung akan bertambah baik jika mekanisme pembuatan peraturan daerah dilakukan dengan memperhatikan kepentingan para *stake holders* setempat, ada muatan visi ekonomi ke depan yang jelas yang bisa dijadikan dasar pembuatan peraturan daerah tadi, dan adanya sistem penegakan hukum (*law enforcement*) yang kuat untuk menjalankan peraturan yang sudah disepakati. Adapun muatan visi ekonomi tadi antara lain ditujukan agar perekonomian pedesaan yang berbasis kegiatan agribisnis bisa berjalan sehat dan semakin memiliki daya saing tinggi secara berkelanjutan. Dengan visi ini, sistem peraturan daerah yang dibuat antara lain haruslah dalam rangka menciptakan iklim usaha pertanian yang sehat, sehingga dengan itu memungkinkan sistem agribisnis di pedesaan bisa tumbuh dengan sehat pula.

Tetap perlu disadari bahwa terwujudnya iklim usaha pertanian yang sehat tidak bisa diserahkan begitu saja melalui sistem persaingan bebas. Dalam rangka mewujudkan kecenderungan ke arah itu perlu ada campur tangan pemerintah daerah setempat. Beberapa aspek penting yang perlu disertakan dalam rangka menciptakan kecenderungan terwujudnya iklim usaha pertanian yang sehat, yaitu:

- (1) Adanya peraturan yang memungkinkan sistem agribisnis di pedesaan bisa memperoleh jasa permodalan yang sesuai dengan karakteristik sistem agribisnis, sehingga perkembangan sistem agribisnis di pedesaan tidak terkendala oleh pelayanan permodalan.
- (2) Adanya peraturan daerah yang memprioritaskan agar invetasi publik, misalnya: pembangunan jalan atau jaringan listrik, diarahkan pada pengaktifan sumberdaya agribisnis yang ada di pedesaan.
- (3) Adanya peraturan yang membatasi atau melarang praktek monopoli kegiatan agribisnis, terutama pada sistem kegiatan agribisnis yang melibatkan banyak pelaku agribisnis di pedesaan.
- (4) Peraturan yang ditujukan untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah tidak dipungut dari jasa angkutan produk agribisnis, melainkan (misalnya) dari pajak pertambahan nilai.
- (5) Adanya peraturan yang memungkinkan organisasi ekonomi pedesaan tumbuh dan berkembang dengan sehat. Misalnya, produk agribisnis yang keluar dari desa harus sudah mengalami proses pengolahan atau nilai tambah yang signifikan yang dilakukan oleh masyarakat setempat.

Dari penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa kecenderungan iklim usaha pertanian di masa datang akan semakin membaik. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa, *pertama*, para pelaku agribisnis yang ada di Provinsi Lampung masih mempunyai pandangan optimis bahwa sistem agribisnis yang ada masih bisa diandalkan sebagai andalan ekonomi setempat dalam jangka panjang. Masih ada semacam kepercayaan bersama ("*mutual trust*") antar pelaku agribisnis, bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja dan daya saing agribisnis, mereka bersedia bekerjasama untuk memperbaiki iklim usaha ke arah yang lebih sehat.

Kedua, keterbukaan media massa terhadap praktek semena-mena dalam pembuatan peraturan daerah dan praktek penyelenggaraan pemerintahan oleh aparat yang bersifat kontra produktif (terhadap perbaikan iklim usaha) masih bisa diandalkan. Praktek pembredelan media massa karena (misalnya) mengungkap keburukan kinerja aparat pemerintah tertentu tidak lagi dianggap lazim. Peran kontrol publik terhadap praktek kontra produktif yang dilakukan oleh aparat pemerintah, pelaku bisnis atau penegak hukum semakin bisa dilakukan secara terbuka. Hal ini memberikan tekanan psikologis agar penyelenggaraan "*good governance*" semakin ditegakkan.

Ketiga, wacana yang dikembangkan pemerintah pusat dalam menyehatkan dan mematangkan pelaksanaan otonomi daerah masih cukup terbuka, dan dalam banyak hal itu telah menghasilkan proses pemaknaan yang lebih baik dibanding saat UU No. 22 dan UU No. 25 baru diperkenalkan pada publik. Selain itu pemerintah pusat juga terbuka terhadap upaya melakukan revisi peraturan atau perundang-undangan untuk melarang dilakukannya praktek pemungutan (retribusi atau pajak) uang dengan dalih otonomi daerah yang berdampak pada ekonomi biaya tinggi. Dengan diberlakukannya PP No. 65 (tentang pajak) dan PP No. 66 (tentang retribusi), Pemerintah Daerah Kabupaten tidak bisa lagi melakukan pungutan pajak atau retribusi secara semena-mena di daerahnya.

Keempat, dengan keterbukaan pers dan media elektronik memungkinkan terjadinya proses pemaknaan otonomi secara alamiah dan kreatif ke arah terbentuknya sistem persaingan yang semakin sehat antar pelaku ekonomi maupun antar daerah. Hal ini secara tidak langsung bisa dipandang sebagai proses pembelajaran terhadap semua pihak untuk menerima tuntutan diperlukannya iklim usaha yang sehat dalam rangka meningkatkan perekonomian Provinsi Lampung yang berbasis pada kegiatan agribisnis. Kondisi ini akan semakin memudahkan terwujudnya iklim usaha yang sehat.

Kelima, terdapat gejala bahwa "organisasi" atau kelompok sosial dan ekonomi semakin banyak bermunculan, termasuk yang mampu menjangkau kegiatan masyarakat di pedesaan. Ini memberikan makna bahwa kesadaran masyarakat untuk melakukan kegiatan secara terorganisir semakin tinggi. Sekaligus hal ini bisa dipandang juga sebagai bagian dari penguatan kesadaran kolektif masyarakat untuk melakukan pengawasan dan penekanan ke arah terselenggaranya penyelenggaraan kegiatan ekonomi yang lebih adil dan sehat di wilayah setempat. Pada gilirannya hal ini akan semakin mendorong setiap

lembaga atau pelaku ekonomi untuk menunjukkan kinerja ekonominya dalam iklim persaingan yang lebih sehat.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

- (1) Pemberian otonomi pada daerah yang didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 secara konsepsional bisa dipandang sebagai langkah strategis untuk mendorong kreativitas daerah dalam menyiasati pengembangan daya saing atau kinerja ekonomi masyarakat pedesaan yang berbasis agribisnis. Otonomi, yang seharusnya dinilai sebagai “modal politik” dan akan berimplikasi strategis terhadap perkembangan ekonomi pedesaan, bagi aparat pemerintah setempat terkesan masih seperti “benda asing” yang tiba-tiba jatuh dari langit. Hal ini sudah barang tentu bisa menimbulkan gejala guncangan budaya (“*cultural shock*”) yang cukup serius pada sistem penyelenggaraan pemerintahan di tingkat provinsi dan kabupaten. Dalam jangka pendek, jika pemberian otonomi tidak diikuti dengan langkah lanjutan yang bersifat konstruktif dari pemerintah pusat maupun daerah, maka implikasinya terhadap perkembangan ekonomi (pedesaan) setempat (yang berbasis pada kegiatan agribisnis) belum bisa diramalkan secara jelas.
- (2) Hingga kini dampak pemberian otonomi pada daerah belum sepenuhnya bisa ditransmisikan sebagai kekuatan pemberdaya ekonomi atau penggerak agribisnis setempat. Golongan yang relatif bisa mengambil manfaat dari adanya otonomi ini adalah aparat pemerintah (termasuk aparat legislatif tingkat kabupaten dan provinsi) atas desa dan pelaku agribisnis berkapital besar di perkotaan. Kinerja pelaku agribisnis di pedesaan, yang sebagian besar adalah petani dan pelaku agribisnis trampil bermodal lemah, belum meningkat secara berarti sejalan dengan pemberian otonomi daerah. Bagi kedua golongan pelaku agribisnis di pedesaan belum bisa memanfaatkan otonomi sebagai “obat kuat” untuk meningkatkan daya saing sistem agribisnisnya.
- (3) Berbagai pungutan di jalan raya, terutama berupa retribusi dan pajak, pada rentang waktu setahun terakhir ini cukup menimbulkan masalah kejengkelan pada para pelaku agribisnis di pedesaan. Berbagai pungutan ini lebih dirasakan sebagai beban biaya produksi tambahan dan menimbulkan penurunan efisiensi pada sub-sistem agribisnis di pedesaan. Selain itu, hasil pungutan tadi ternyata juga tidak secara jelas dialokasikan untuk perbaikan perekonomian pedesaan, misalnya berupa prasarana ekonomi di pedesaan. Bahkan bagi aparat pemerintah, hal itu lebih dipandang sebagai peluang untuk dijadikan instrumen legal untuk mengejar “setoran” dalam rangka meningkatkan PAD dari pada sebagai peluang untuk pengembangan ekonomi daerah dalam arti yang sesungguhnya. Gejala disinsentif atau kontra produktif ini lebih dirasakan oleh pelaku agribisnis di pedesaan, dan relatif kurang bagi pelaku agribisnis di perkotaan yang berjumlah relatif sedikit.

- (4) Salah satu kelemahan besar dari pemberlakuan otonomi tadi adalah kurang dilibatkannya para pelaku agribisnis di pedesaan, kritisi dari LSM dan perguruan tinggi setempat, organisasi sosial dan para pengadvokasi sukarela untuk ekonomi pedesaan dalam pembuatan peraturan daerah. Pembuatan peraturan daerah, yang berkaitan dengan otonomi tadi, umumnya masih cenderung didasarkan pada visi dan kepentingan aparat eksekutif dan legeslatif formal setempat dalam jangka pendek dan bersifat lokalistik. Walaupun demikian, baik di tingkat pusat maupun daerah (provinsi dan kabupaten) proses pemaknaan otonomi daerah masih terus berlanjut. Kesadaran banyak pihak, misalnya: kritisi dari perguruan tinggi setempat, LSM, organisasi sosial dan pengadvokasi sukarela; masih memberikan harapan optimistik bahwa gambaran masa depan otonomi bagi pengembangan daya saing ekonomi setempat masih bisa diperbaiki.
- (5) Energi otonomi perlu lebih diarahkan untuk pembuatan peraturan daerah yang berimplikasi langsung terhadap penggairahan pelaku agribisnis di pedesaan. Untuk itu, ada beberapa langkah yang perlu ditempuh, yaitu:
- a. Sebelum berbagai peraturan tentang pungutan terhadap produk agribisnis dijalankan perlu memperoleh persetujuan dan pemaknaan dari berbagai kalangan yang berkepentingan terhadap perekonomian pedesaan, terutama dari pelaku agribisnisnya. Dalam sistem peraturan daerah, hendaknya pelaku agribisnis di pedesaan jangan hanya diposisikan sebagai “*price taker*” atau konsumen peraturan. Dalam sistem ekonomi kerakyatan, mereka ini harus dipandang sebagai “pemegang saham utama” sistem agribisnis dan ekonomi daerah. Peran mereka dalam pembuatan atau pengesahan sistem peraturan daerah haruslah diperhitungkan.
 - b. Berbagai pungutan yang bertujuan untuk peningkatan PAD sepertinya sulit dihindari. Namun demikian pungutan tadi hendaknya dibingkai dengan konsep dan visi yang mempunyai implikasi jelas terhadap peningkatan daya saing agribisnis di pedesaan. Hendaknya sistem agribisnis di pedesaan perlu dipandang sebagai halnya seekor “angsa bertelur emas” yang masih kecil dan rawan gangguan penyakit. Saat ini angsa tadi masih sangat memerlukan pendewasaan dan pemeliharaan yang hati-hati. Penarikan pungutan yang semena-mena akan membuat angsa tadi semacam mengalami “*bleeding*” yang bisa menyebabkannya invalid dan tidak pernah siap bertelur.
 - c. Fokus peraturan daerah hendaknya yang memprioritaskan pada penggalakan investasi publik (seperti pembuatan jalan dan kelancaran sistem angkutan, sarana telekomunikasi, jaringan listrik dan irigasi) di pedesaan, penguatan lembaga jasa keuangan dan permodalan di pedesaan, pembatasan praktek monopoli yang berlebihan, dan penumbuhan keorganisasian ekonomi yang berintikan semangat dan naluri ekonomi pelaku-pelaku agribisnis di pedesaan.

- d. Di tingkat nasional perlu adanya semacam sistem peraturan atau perundang-undangan yang bisa memandu hubungan ekonomi antar daerah agar tidak mengarah pada pola persaingan yang saling mematikan atau menuju pada kematian bersama. Sebagai gambaran, masing-masing daerah hendaknya tidak saling memungut pajak atau retribusi produk-produk agribisnis di daerah tetangganya yang bisa menyebabkan biaya ekonomi tinggi. Selain itu, sumberdaya umum, seperti air, hendaknya jangan dijadikan sebagai obyek perolehan pendapatan langsung daerah.
- e. Di tingkat nasional perlu ada semacam konsep pembangunan ekonomi dan agribisnis di pedesaan yang lebih jelas dan dijalankan secara sistematis. Sebagai gambaran, penerjemahan dan implementasi Pasal 33 UUD 1945 tentang keorganisasian ekonomi, sumber dan kegiatan ekonomi untuk orang banyak dan penggunaan kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat perlu dirumuskan lebih jelas. Pelaksanaan otonomi daerah ini mempunyai keterkaitan organik dengan Pasal 33 UUD 1945. Kemungkinan besar amandemen terhadap UUD 1945 tidak banyak menyentuh substansi Pasal 33 UUD 1945 ini.
- f. Di tingkat nasional perlu dirumuskan juga sistem penataan keagrariaan baru yang lebih menjamin kelangsungan ekonomi pertanian dan pedesaan menjadi salah satu pilar penting perekonomian nasional. Hambatan dalam peningkatan daya saing agribisnis di pedesaan hampir dipastikan terkait erat dengan sistem keagrariaan atau pertanahan pertanian yang selama ini kurang kondusif dan kurang ditangani secara kritis. Saat ini, penataan keagrariaan masih belum bisa diserahkan sepenuhnya pada daerah. Oleh sebab itu, penataan keagrariaan tingkat nasional ini merupakan langkah awal yang penting untuk melangkah ke arah pemberian otonomi daerah dalam peningkatan daya saing agribisnisnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. 2001. Produk-Produk Perda Kota Bandar Lampung 2000-2001. *Harian Lampung Pos*, 18 November 2001.
- Hidayat, S. 2001. Desentralisasi, Negara Kesatuan, dan Semangat Bhinneka Tunggal Ika. *Harian Media Indonesia*, 10 Desember 2001, hal. 42.
- Kahin, A.R. 1985. *Pergolakan Daerah Pada Awal Kemerdekaan*. P.T. Pustaka Utama Grafiti. Jakarta.
- Koeswara, E. 2000. Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999: Suatu Telaah Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya. *Analisis CSIS*, XXIX(1):36-53. CIS. Jakarta.
- McKenzie, R.B. and G. Tullock. 1978. *Modern Political Economy: An Introduction to Economics*. McGraw-Hill Kogakusha, Ltd. Tokyo.

- MacAndrews, C dan I. Amal. 1995. Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan. Manajemen P.T. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Nugroho, I. 2000. Pengembangan Ekonomi Pedesaan Menyongsong Otonomi Daerah. Analisis CSIS, XXIX(1):102-114. CSIS. Jakarta.
- Pranadji, T. 2001. Penguatan Lembaga Pedesaan Sebagai Penggerak Ekonomi Pedesaan. Makalah PENAS X-Agribisnis 2001: Pertemuan Kelompok dan Kontak Tani-Nelayan Andalan, 22 Oktober 2001. Tasikmalaya.
- Rasyid, M.R. 2001. Kegagalan Memahami Otonomi Daerah. Harian Media Indonesia, Senin, 10 Desember 2001, hal. 41.
- Sumodiningrat, S. 1997. Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat. P.T. Bina Rena Pariwara. Jakarta.
- Widjaja, A.W. 1996. Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 (Sebuah Tinjauan). Manajemen P.T. Raja Grafindo Persada. Jakarta.